



TITLE:

# 第3部 総合討論「水源環境税のガバナンス」:討論1「参加の段階論から戦略論へ」

AUTHOR(S):

大野, 智彦

---

CITATION:

大野, 智彦. 第3部 総合討論「水源環境税のガバナンス」:討論1「参加の段階論から戦略論へ」. 財政と公共政策 2012, 52: 76-79

ISSUE DATE:

2012-10-01

URL:

<https://doi.org/10.14989/179977>

RIGHT:

たことになるわけです。しかし神奈川県は、そうはしなかった。真の意味で県民参加に基づいたチェック・評価をするには、行政の附属機関ではダメなのだという考えが、金澤先生をはじめ当時の関係者の間であったのかなと勝手に想像いたしました。この点は金澤先生に是非聞いてみたかったのですが、もしそうだとしたら非常に慧眼だったと言わざるを得ません。

ただここで問題になるのが、議会との関係です。「そもそも行政施策のチェック・評価は議会の仕事なのだから、県民会議のような仕組みは不要だ」というような意見が仮に出てきた場合、それに対していかなる論陣を張って県民会議の存在意義を主張するのか。一つの方法は、議会の補佐機関という役割を持たせてしまうことですが、それだと行政の附属機関の場合と同じく、それは果たして目指していたはずの「県民参加」だったのかという問題が出てくるように思います。

私が思うに、行政の附属機関でも議会の補佐機関でもない独自のアイデンティティを確立する意味も込めて、今後県民会議は県民と向き合うことにもっと力を入れるべきではないでしょうか。例えば、無関心層に属する一般県民を関心層に引き上げる、あるいは関心層に位置する県民の中から、県民会議に能動的にコミットしてくれるような熱心層を掘り起こす。しかも、掘り起こしたらそれで終わりなのではなく、彼らを活動や組織運営の担い手として位置付け、そのための継続的な仕組みや仕掛けをつくる。施策のチェック・評価活動と並行して、こういった活動にもどれだけ汗をかくことができるかが、一つのポイントになるように思います。

#### 司会：

それでは早速、討論者の3人の先生方から順次、ご質問、ご意見、コメント、その他をいただきますと思います。まずお一人目、阪南大学の犬野先生、お願い致します。

#### 討論 1

##### 「参加の段階論から戦略論へ」

阪南大学経済学部

犬野 智彦 先生

阪南大学の犬野と申します。私は、河川政策や環境政策、特に住民参加の問題に関心を持っております。今日は、お三方のご報告に対するコメントの機会を頂いたわけですが、この本の中に論文を執筆されていた宮永さんへのコメントが中心になることをご了承いただきたいと思います。

まず宮永さんの論文の概要と、私自身どういう視点からコメントをさせていただくか説明させていただきます。宮永さんの研究の問題意識は、県民会議の分析を通じて、水・森に関連する公共政策のガバナンスの在り方を考えるというものです。特に、その中で5つのアプローチを打

ち出し、それに基づいて県民会議の現状、可能性、課題を整理されています。

私からは、特に参加制度の分析に焦点を当てまして、今回の神奈川の事例だけではなく、より広い文脈、例えば既存の環境政策研究の中での参加をめぐる議論や、河川政策における流域委員会の経験を参照しながらコメントをさせていただきます。

まず、これまでの環境政策における議論の中でも、参加の重要性は繰り返し指摘されてきました。例えば、華山謙先生が1978年に書かれた『環境政策を考える』では、最後の章が民主主義の問題に充てられています。その中では、住民参加を通じて、あるいは議会によって、環境を侵すものに対して闘いを挑むことが非常に重要であるという指摘がされています。あるいは、宮本憲一先生は『環境経済学』で、住民参加の制度は政府の失敗を是正するための決め手になるとして、住民参加や住民運動の重要性を説いておられます。その一方で、こうした民主的な決定の仕方というのは近視眼的な決定に陥りがちで、環境政策を進めていく中で、いかにそれを是正していくのかという問題提起もされています（足立幸男編著（2009）『持続可能な未来のための民主主義』ミネルヴァ書房）。

この参加のあり方を具体的に考えるにあたって、ほとんど必ずと言っていいほど言及されるのが、1969年のアーンスタインの「参加のはしご（A Ladder of Citizen Participation）」という論文です。参加には「世論操作」とか「不満回避策」から、「市民参加」、「市民による管理」まで様々な段階があり、段階が上がるほど参加のレベルが上がるという整理です。

ところが、このモデルは理念形としては分かりやすいですし、意義があるモデルだと思うのですが、非常に複雑な参加の場の現実を考えたときに、こうした単線的な参加モデルで、どこまで分析・評価できるのか課題もあります。私自身は流域委員会の事例を見ている中で、単線的モデルで評価することの課題を感じました。

流域委員会は、「河川法」の枠組みの中で行われています。「河川法」では各流域ごとに河川整備基本方針と、河川整備計画を定めることになっています。このうち河川整備計画を定めるにあたって、学識経験者や関係住民の意見を反映することになっています。流域委員会は、この学識経験者の意見を聞くという条文に基づきつつ、関係住民も入り議論をしており、委員の構成としては県民会議に近いと思います。

この流域委員会は全国で、どういう制度設計がされているのか調べて類型化を試みました。詳しい結果は省略しますが、いくつかの制度的な特徴、例えば委員の構成や設置された時期などに着目して類型化していくと、同じ法制度の枠組みの中であつてつくられている流域委員会といっても、かなり多様な参加の制度設計が見られることが見えてきました。したがって、これらを単線的な、先ほどの段階論で評価することは非常に難しいのではないかと最近考えています。

では、どんな評価の枠組みが考えられるのだろうかという点、例えば、これは一つの例にすぎませんが、FochtとTrachtenbergが、まさにアメリカの流域管理における市民参加を分析するときの枠組みを提示しています（Focht W. and Z. Trachtenberg (2005) “A Trust-Based

Guide to Stakeholder Participation,” Sabatier et. al. *Swimming Upstream: collaborative approaches to watershed management*, MIT press.).

彼らは、参加制度のデザインは、その地域のいろいろな文脈、状況に応じて選択すべきであるという基本的な問題意識を持っています。中でも特に信頼が重要だということで、政府に対する信頼と社会的信頼という二つの信頼に着目します。

それぞれ信頼がある場合、ない場合で取るべき参加戦略が異なります。例えば政府に対する信頼があって、社会的な信頼がある場合は確認戦略、つまり行政が主導して、それを単純に確認してもらうだけでよい。あるいは、政府に対する信頼はあるが社会的な信頼、つまり利害関係者間で信頼がない場合は、政府が主導してファシリテーションしていく戦略が必要だと。このように、それぞれの状況に適合した参加の制度を採用しなければ、効果が上がらないと述べています。私も、最初に提示したような単線的な段階論ではなくて、社会の状況に応じた参加戦略を選び取っていくある種の戦略的な考え方が重要だと考えています。その観点からいうと、宮永さんの論文の中で、5つのアプローチから複眼的に参加制度、県民会議の取り組みを評価しようということは非常に意義があることだと思います。

しかし、この5つのアプローチを相互に並列にするのではなく、相互の関連を整理することができれば、より使える分析枠組みになるというのがコメントの1つ目になります。例えば、参加型税制アプローチ、参加型民主主義アプローチ、順応的管理アプローチ、流域管理アプローチは、どちらかといえばプロセスを評価するアプローチかと思います。このプロセス評価の中でも、参加型税制アプローチ、参加型民主主義アプローチは参加にかなり焦点が置かれていますし、順応的管理アプローチ、流域管理アプローチは、マネジメントシステムの範囲だとか性質に焦点が置かれているという整理もできると思います。一方、持続可能性アプローチは、アウトカムを評価するアプローチと整理できるでしょう。

あるいは、その前提条件となる社会状況に着目した整理も出来るでしょう。例えば、取り上げる問題に対する注目度が非常に高いのか低いのか、争点化しているのか、そうでないのか。あるいは利害関係者間の関係性が協調しているのか、対立しているのかと。こういうことも、5つのアプローチと組み合わせることで、より参加制度のあるべき姿を考えるときの実践的な指針になっていくのではないかと感じました。以上が1つ目のコメントです。

もう1つのコメントは、流域単位での参加と地域社会との関係についてです。流域単位での参加と地域社会は、往々にして、齟齬をきたす場合が多いのではないかと論点を提起したいと思います。例えば、淀川水系流域委員会の場合ですと、地域の特性に詳しい委員ということで、地域で環境保護活動を行っている方々が委員会の中に委員として参加して、いろいろな新しいアイデアを出されて活躍されたわけです。しかし、その一方で、特に委員会の後半あたりから、ダム建設によって水没が予定されている地域の住民の方は、流域委員会に対して非常に激しく批判をするわけです。つまり、このまま事業を続けてほしいが、流域委員会がダム建設の中止を求めたことに対して非常に激しく批判をされていたという状況があります。例えば、

流域委員会の立ち上げにかかわり、後に委員長も務められた宮本博司さんも、「いまの流域委員会でやってきた議論を、もっと地に足を着けて広がらせていくという、まさに次の段階での運動というか、活動というのができなかったのが非常に残念」とおっしゃっています（宮本博司（2009）「淀川水系のガバナンス」『淀川水系から考える重層的環境ガバナンス』科学研究費特定領域研究「持続可能な発展の重層的環境ガバナンス」報告書）。

森や水のガバナンスを考えるにあたって一方に政府管理、他方に住民自治という軸を取ったとき、このグラデーションの中に様々な組織が存在するでしょう。その対象とする空間スケールは、大きなところから小さなところまで多様です。流域単位での参加ということを考えたときに、往々にして、この対象とする空間スケールは小さいが、自治的に管理をしているようなところが抜け落ちてしまったり、そこと齟齬をきたすということが起こり得るかと思います。

水・森のガバナンスということを考えたときに、そういった既存の組織との関係をどう考えたらいいのかという、以上の2つを私の方から論点、コメントとして挙げさせていただきたいと思います。

## 討論2

法政大学社会学部

田中 充 先生

法政大学の田中でございます。よろしくお願い致します。私は、いま議論になっています、かながわ水源環境保全県民会議の座長を、2012年4月からさせていただいています。それまでは、県民会議のもとに二つの専門委員会、施策調査専門委員会と市民事業専門委員会があり、その施策調査専門委員会の委員長をさせていただいていたのですが、この4月から、全体座長をさせていただくことになりました。

そういう立場もあるのかと思いますが、今日ここにお招きいただいたので、皆さんの発表を聞いてコメントをさせていただきたいと思います。

県民会議の、ここでの論点といいますか、特に宮永さんがご発表された中で、少し落ちているかなと考えたこともありますので、補足的にご紹介させていただこうと思い、まず一つ目のスライドを考えてみました。

そもそも県民会議の役割は何か、どのような役割に、あるいは観点に立脚すればよいのか。そこに帰着するわけですが、先ほど、県民会議の設置要項に四つの課題があるということは長谷川さんからご紹介いただきました。

ですが、実際に水源環境保全の施策を評価するということを考えたときに、その評価をする主体である県民会議の構成員はどうなっているかということです。一応、専門家としては財政学とか水質、あるいは生物、森林、情報といった専門家が7、8名と、あとNPO団体と公募市